

CAI
IA
-Z057

3 1761 11765758 5

Learning from the past Building for the future

MISSION:
THE SPECIFIC CLAIMS BRANCH
WORKS TO ADDRESS OUTSTANDING
GRIEVANCES IN PARTNERSHIP WITH
FIRST NATIONS, ACROSS CANADA,
THROUGH INCREASINGLY MUTUALLY
ACCEPTABLE PRACTICES THAT ARE
FAIR, TRANSPARENT, CREATIVE AND
CONSISTENT. WE WORK FOR CANADA
TO FULFILL ITS LAWFUL OBLIGATION
AND BECAUSE IT IS THE RIGHT
THING TO DO. WE WORK TO
STRENGTHEN THE RELATIONSHIP
BETWEEN FIRST NATIONS AND
CANADIANS, TO RESTORE AND
MAINTAIN THE HONOUR OF
THE CROWN.

It sounds deceptively simple: resolve First Nations' specific claims by working together. Somehow, it didn't happen until a few years ago when some First Nations leaders and the Specific Claims Branch of the Department of Indian and Northern Affairs (DIAND) decided to take a chance on partnership. The parties started talking, creating an environment of transparency with open communication and shared information. The Specific Claims Branch made the shift from claims settlement to grievance resolution.



MICHEL ROY, FORMER DIRECTOR-GENERAL OF SPECIFIC CLAIMS AT DIAND, DESCRIBED THE MOTIVATION FOR CHANGE: "PEOPLE WERE FRUSTRATED. GRIEVANCES SEEMED TO GO INTO A BIG BLACK HOLE - WE HAD NO FLEXIBILITY - WE WERE TALKING BY LETTER. FIRST NATIONS FELT THAT, THROUGH OUR OLD PROCESS, THEY WERE LOSING SIGHT OF THEIR CLAIM. WE NEEDED TO OPEN UP THE PROCESS. YOU CAN'T TALK ABOUT THE FUTURE IF YOU DON'T ADDRESS THE PAST."

THE NEW PROCESS

Specific claims arise when there is a grievance between a First Nation and the Crown that relates to a treaty, another agreement or a breach of responsibility by the Crown. In the past, a First Nation and Canada each conducted its own research into the claim. Disputes could take years to settle. Now, more and more, research is shared, oral evidence is collected as necessary and there is a combined determination to tell the whole story of the grievance. Now, DIAND and First Nations are developing ways to work together before negotiations begin. Within the framework of co-operation, the process is customized to each individual claim. One size does not fit all and this process may not suit all First Nations.

MICHIPICOTEN

A New Path to Specific Claims Settlement

Michipicoten, on the northern shores of Lake Superior, has a series of potential claims dating back to the 1850 Robinson Superior Treaty signed by Chief Tototononai of the Ojibway Nation. Land was lost and regained, villages were relocated and there were possible property infringements. Chief Sam Stone of the Michipicoten First Nation was among the first to propose a co-operative approach to settling these grievances. His proposal was a perfect fit with the new approach of the Specific Claims Branch.

CHIEF STONE WROTE: "THE LARGE NUMBER OF CLAIMS ISSUES THAT ARE SERIOUS, YET RELATIVELY UNTOUCHED, REPRESENTS A UNIQUE OPPORTUNITY FOR CANADA AND MICHIPICOTEN TO DESIGN AND IMPLEMENT A SPECIAL PROCESS. WE WANT TO BUILD ON OUR STRENGTHS AND DEVELOP THE REAL POTENTIAL OF THESE LANDS AND OF OUR PEOPLE, BUT IN ORDER TO DO SO, WE NEED TO CLEAR UP OUR HISTORIC GRIEVANCES WITH CANADA AND REGAIN CONTROL OF AS MUCH OF OUR LAND AS POSSIBLE."

A First Nation identifies a grievance and DIAND and the First Nation together contract an independent researcher who develops an historical report and analysis of the claim. If Canada accepts the claim for negotiation, the parties develop a process to settle the claim. If the claim is rejected the First Nation can pursue other options, including the courts, but whatever their choice, the joint research will have provided a common understanding of the facts behind the grievance.

RED BANK

Opening Up The Process

The Red Bank First Nation in New Brunswick has a complex series of potential specific claims involving reserve allocation and transactions that date back to 1783. The Red Bank First Nation and DIAND's Atlantic office decided to work together with the Specific Claims Branch.



CHIEF MICKEY AUGUSTINE COMMENTED: "IT'S BEEN A GREAT PROCESS. WE ALL SIT DOWN AND DISCUSS THE RESEARCH. ANY QUESTIONS WE MIGHT HAVE ARE ALL DECIDED THEN, THERE'S A BONDING WITH THE TEAM. WE'RE EXCITED ABOUT IT."

In the Michipicoten project, a protocol agreement set the ground rules. The Indian Claims Commission (ICC) was asked to facilitate the process, and all parties established the terms of reference for research and selected a researcher. A community session, where elders and community members shared their knowledge of Michipicoten history, provided a forum for sifting through the memories on land transactions from 1895 onward. A newsletter maintains the information flow.

DR. OLIVE DICKASON, A DISTINGUISHED METIS HISTORIAN, OFFERED HER OBSERVATIONS AS MODERATOR OF THE FIRST MICHIPICOTEN COMMUNITY SESSION: "PERHAPS MOST IMPORTANT OF ALL WAS THE ACCEPTANCE OF THE PRINCIPLE THAT LEGAL CONSIDERATIONS ARE NOT THE ONLY THINGS AT ISSUE BUT PEOPLE'S LIVES AS WELL. THE NEW PATH WILL NOT NECESSARILY LEAD TO EASIER SOLUTIONS BUT HOPEFULLY TO FAIRER ONES THAN WERE ALL TOO OFTEN ARRIVED AT IN THE PAST."

Regular communications have become a trademark of this process. In the past, communities were not well-informed, which often gave way to frustration and dissatisfaction. By opening up the research phase, everyone moves ahead at the same pace; involving the whole community is vital to grievance resolution.

PAMELA KEATING, SPECIFIC CLAIMS BRANCH RESEARCH MANAGER, REFLECTED ON THE NEW APPROACH: "WE'RE COLLEAGUES NOW. AT THE END OF THE DAY, I CAN LOOK THE CHIEF IN THE EYE AND SAY THAT WE HAVE TURNED OVER EVERY STONE WE POSSIBLY COULD TURN OVER AND THAT THE HISTORICAL RECORD IS COMPLETE."

THE KAINAIWA/BLOOD TRIBE Claims Moving Ahead

This Southern Alberta Tribe has been working with DIAND for several years on one big claim involving reserve allocation and Treaty Land Entitlement. Again, the Blood Tribe and the Specific Claims Branch have chosen a different path to the same goal of grievance resolution. Because the Blood Tribe had already thoroughly researched their claim, the Branch suggested that rather than starting again, DIAND could simply review the research to identify gaps. The review has been jointly verified by the Branch and the Tribe and this has fostered a solid working relationship.



ANNABEL CROP EARED WOLF, TRIBAL GOVERNMENTAL AND EXTERNAL AFFAIRS CO-ORDINATOR, SAID: "BOTH PARTIES CAN BENEFIT FROM A JOINT APPROACH IN CONDUCTING ADDITIONAL RESEARCH, CONFIRMATION OF REPORTS AND THE NECESSARY APPRAISALS AND LOSS-OF-USE STUDIES. TIMELINESS, AN OPEN APPROACH AND REGULAR CONTACT ARE VITAL [BUT] ABOVE ALL, A COMMITMENT BY BOTH PARTIES IS THE FOUNDATION FOR SUCCESS AND PRODUCTIVITY IN LAND CLAIMS."

CONCLUSION

The collaborative approach isn't a shortcut to success -- in fact, it takes a lot of work from everyone involved -- but it makes the pathway smoother. By establishing a common understanding of the facts, negotiations can focus on resolving the grievance. Building trust during the research and identification of a claim, helps prevent some of the misunderstandings that can arise later. The partnerships that have resulted between Canada and First Nations are a tangible demonstration of the Specific Claims Branch's mission. The approach is consistent with the principles of mutual respect and recognition, responsibility and sharing that the government committed to in *Gathering Strength — Canada's Aboriginal Action Plan*. It is a process that works.

Published under the authority of
Minister of Indian Affairs and
Northern Development
Ottawa, 1998

QS-5341-000-BB-A1
Catalogue No. R2-90/1998
ISBN 0-662-63664-3

©Minister of Public Works and Government
Services Canada

Apprendre du passé, bâtir pour l'avenir

MISSION
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES S'EFFORCE DE RÉGLER LES GRIEFS EN SUSPENS EN PARTENARIAT AVEC LES PREMIÈRES NATIONS DE PARTOUT AU CANADA. POUR CE FAIRE, ELLE A RECOURS À DES PRATIQUES MUTUELLEMENT ACCEPTABLES QUI SONT À LA FOIS JUSTES, TRANSPARENTES, CRÉATRICES ET UNIFORMES. ELLE TRAVAILLE POUR PERMETTRE AU CANADA DE RESPECTER SES OBLIGATIONS LÉGALES ET PARCE QUE C'EST CE QU'IL FAUT FAIRE. ELLE ŒUVRE À RENFORCER LA RELATION ENTRE LES PREMIÈRES NATIONS ET LES CANADIENS AINSI QU'À INSTAURER ET À MAINTENIR L'HONNEUR DE LA COURONNE.

Régler les revendications particulières des Premières nations en partenariat semble tellement simple. Pourtant, les dirigeants des Premières nations et la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ont choisi cette option il y a seulement quelques années. En amorçant le dialogue, les parties ont créé un environnement transparent où l'on communique librement et partage l'information. La Direction générale des revendications particulières a réorienté son approche : elle est passée du règlement des revendications à la résolution de griefs.



pas d'une solution universelle : ce processus ne conviendra pas nécessairement à toutes les Premières nations.

Après avoir identifié un grief, la Première nation, de concert avec le MAINC, retient les services d'un chercheur indépendant qui préparera un rapport et une analyse sur l'histoire de la

MONSIEUR MICHEL ROY, ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES AU MAINC, A EXPLIQUÉ CE QUI A PROVOQUÉ LE CHANGEMENT : « LES GENS ÉTAIENT FRUSTRÉS. LES DOSSIERS NE SEMBLAIENT JAMAIS VOULOIR ÉVOLUER. EN FAIT, NOUS NE JOUISSIONS D'AUCUNE FLEXIBILITÉ ET NOUS DISCUTIONS PAR CORRESPONDANCE. LES PREMIÈRES NATIONS NE SENTAIENT PAS QUE L'ANCIEN PROCESSUS LEUR PERMETTANT DE RÉGLER LEURS REVENDICATIONS, NOUS DEVIONS DONC LE RENDRE MOINS RIGIDE. IL EST IMPOSSIBLE DE PARLER D'AVENIR SANS D'ABORD RÉGLER LES PROBLÈMES DU PASSÉ. »

LE NOUVEAU PROCESSUS

Nous parlons de « revendication particulière » lorsque survient, entre une Première nation et la Couronne, un différend concernant un traité ou une autre entente, ou encore, lorsque la Couronne manque à ses obligations. Par le passé, la Première nation en cause et le Canada effectuaient séparément leurs recherches sur la revendication. La conclusion d'un règlement pouvait prendre plusieurs années. De plus en plus, on effectue la recherche conjointement, on recueille des preuves verbales au besoin et, avec une détermination commune, on s'efforce de reconstituer en entier l'histoire des griefs. À l'heure actuelle, les Premières nations et le MAINC élaborent ensemble des méthodes de travail avant d'amorcer les négociations. Dans ce contexte de coopération, le processus est adapté à chaque revendication. Il ne s'agit toutefois

MICHIPICOTEN

Un nouvelle façon de régler les revendications particulières

Divers faits, dont l'origine remonte au Traité Robinson-Supérieur de 1850 signé par le chef Totononai de la nation des Ojibways, pourraient faire l'objet de revendications de la part de la Première nation de Michipicoten, qui vit sur la rive nord du lac Supérieur. À cette époque, des terres ont été perdues, puis regagnées, et des villages ont été démenagés. On présume également des violations aux droits fonciers. Monsieur Sam Stone, chef de la Première nation de Michipicoten, était l'une des premières personnes à proposer la coopération pour régler ces griefs. Sa proposition concordait parfaitement avec la nouvelle approche adoptée par la Direction générale des revendications particulières.

LE CHEF STONE A ÉCRIT : « DE NOMBREUSES QUESTIONS IMPORTANTES SONT ASSOCIÉES AUX REVENDICATIONS, MAIS ELLES N'ONT JAMAIS VRAIMENT ÉTÉ ABORDÉES. ELLES REPRÉSENTENT UNE OCCASION UNIQUE POUR LE CANADA ET LA PREMIÈRE NATION DE MICHIPICOTEN DE CONCEVOIR ET DE METTRE EN ŒUVRE UN PROCESSUS EXCLUSIF. NOUS VOULONS MISER SUR NOS FORCES ET DÉVELOPPER LE POTENTIEL VÉRITABLE DE CES TERRES ET DE NOS MEMBRES. POUR CE FAIRE, IL NOUS FAUT TOUTEFOIS RÉGLER NOS GRIEFS HISTORIQUES AVEC LE CANADA ET POUVOIR GÉRER DE NOUVEAU LE PLUS GRAND NOMBRE POSSIBLE DE NOS TERRES. »

revendication. Si le Canada accepte de négocier la revendication, les parties établissent les modalités pour procéder à son règlement. Si la revendication est rejetée, la Première nation peut recourir à d'autres options, notamment les tribunaux. Quel que soit le résultat, la recherche conjointe aura néanmoins permis d'en arriver à une compréhension commune des faits qui sont à l'origine du grief.

Une entente de protocole définit les règles de base du projet de Michipicoten. On a fait appel à la Commission des revendications des Indiens pour faciliter le processus. Les parties ont établi conjointement les paramètres de la recherche et participé à la sélection du chercheur. Les aînés et les membres de la collectivité ont transmis leur savoir sur l'histoire de Michipicoten lors d'une réunion communautaire. Cette dernière a servi de tribune où il a été possible de puiser dans les souvenirs qu'on avait des transactions foncières depuis 1895. Un bulletin d'information sert à maintenir la communication.

MADAME OLIVE DICKASON, PH. D., HISTORIENNE MÉTISSE DE RENOM ET MODÉRATRICE LORS DE LA PREMIÈRE RÉUNION AVEC LA COLLECTIVITÉ DE MICHIPICOTEN, A FAIT PART DE SES OBSERVATIONS : « ACCEPTER QUE LES QUESTIONS D'ORDRE JURIDIQUE NE SONT PAS LES SEULS ÉLÉMENTS EN CAUSE, MAIS QUE LA VIE DES GENS L'EST AUSSI A PEUT-ÊTRE CONSTITUÉ L'ÉLÉMENT LE PLUS IMPORTANT. LE NOUVEAU CHEMINEMENT NE MÈNERA PAS NECESSAIREMENT À DES SOLUTIONS PLUS FACILES, MAIS, ESPÉRONS-LE, À DES SOLUTIONS PLUS ÉQUITABLES QUE CELLES AUXQUELLES NOUS EN SOMMES ARRIVÉS TROP SOUVENT PAR LE PASSÉ. »

RED BANK

Un processus plus ouvert

La Première nation de Red Bank au Nouveau-Brunswick pourrait présenter un grand nombre de revendications particulières complexes en matière d'attribution des terres de réserve et de transactions. Les faits sur lesquels reposeraient ces revendications remontent à 1783. La Première nation de Red Bank et le bureau régional de l'Atlantique de MAINC ont décidé de travailler de concert avec la Direction générale des revendications particulières.

Ce processus se démarque par le fait que les parties communiquent de façon régulière. Auparavant, les collectivités n'étaient pas bien informées, ce qui causait souvent des frustrations et de l'insatisfaction.

LE CHEF MICKEY AUGUSTINE A APPORTÉ LES COMMENTAIRES SUIVANTS : « LE PROCESSUS S'EST RÉVÉLÉ FORMIDABLE. NOUS NOUS ASSEYONS ENSEMBLE ET NOUS DISCUTONS DE LA RECHERCHE. CHACUNE DES QUESTIONS QUE NOUS POURRIONS SOULEVER EST RÉGLÉE IMMÉDIATEMENT. DES LIENS SE TISSENT ENTRE LES MEMBRES DE L'ÉQUIPE. NOUS SOMMES TRÈS ENTHOUSIASTES À L'ÉGARD DU PROCESSUS. »

En faisant preuve d'une plus grande ouverture à l'étape de la recherche, tous cheminent au même rythme. La participation de la collectivité tout entière est aussi essentielle que le règlement du grief lui-même.

MADAME PAMELA KEATING, GESTIONNAIRE DE LA RECHERCHE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES, A TRANSMIS SES RÉFLEXIONS SUR LA NOUVELLE APPROCHE : « NOUS SOMMES MAINTENANT DES COLÈGUES. À LA FIN DE LA JOURNÉE, JE PEUX REGARDER LE CHEF DIRECTEMENT DANS LES YEUX. JE PEUX LUI DIRE QUE NOUS AVONS CHERCHÉ À OBTENIR TOUS LES RENSEIGNEMENTS POSSIBLES, ET QUE LE DOSSIER HISTORIQUE EST MAINTENANT COMPLET. »

LA TRIBU DES KAINAIWA/BLLOODS Des progrès dans le règlement des revendications

Cette tribu du sud de l'Alberta travaille avec le MAINC depuis quelques années sur une importante revendication relative à l'allocation de terres de réserve et aux droits fonciers issus des traités. Dans ce cas également, la tribu des Bloods et la Direction générale des revendications particulières ont choisi un cheminement différent pour réaliser leur objectif commun de régler le grief. Étant donné que la tribu des Bloods avait déjà effectué des recherches considérables sur sa revendication, la Direction générale a suggéré qu'au lieu de recommencer le processus, le MAINC réviserait tout simplement le rapport historique de la tribu en identifiant des lacunes au niveau de la recherche. La Direction générale et la tribu ont vérifié conjointement l'étude, ce qui leur a permis de travailler de façon étroite.

MADAME ANNABEL CROP EARED WOLF, COORDONNATRICE AUX AFFAIRES DES GOUVERNEMENTS TRIBUX ET AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES, A DÉCLARÉ : « LES DEUX PARTIES PEUVENT TIRED PROFIT D'UNE APPROCHE CONJOINTE EN EFFECTUANT DES RECHERCHES SUPPLÉMENTAIRES LORS DE LA CONFIRMATION DES RAPPORTS ET LORS DES ÉTUDES NÉCESSAIRES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION ET DE PRIVATION DE JOUISSANCE. IL EST ESSENTIEL D'ADOPTER UNE APPROCHE OUVERTE AU MOMENT OPPORTUN ET D'AVOIR DES CONTACTS RÉGULIERS. TOUTEFOIS, LES DEUX PARTIES DOIVENT S'ENGAGER POUR QUE LE PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES S'AVÈRE FRUCTUEUX ET PRODUCTIF. »

CONCLUSION

L'approche coopérative ne constitue pas un raccourci vers la réussite — elle exige en fait beaucoup de travail de la part de tous les intervenants —, mais elle rend le cheminement beaucoup plus harmonieux. En ayant une même compréhension des faits, il est possible de concentrer les négociations sur le règlement du grief. Établir un climat de confiance durant l'étape de la recherche et de l'identification d'une revendication aide à prévenir certains malentendus qui pourraient survenir plus tard. Les partenariats qui se sont ainsi formés entre le Canada et les Premières nations permettent à la Direction générale d'accomplir sa mission. L'approche est conforme aux principes de la reconnaissance et du respect mutuels, de la responsabilité et du partage envers lesquels le gouvernement s'est engagé dans *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Voilà un processus efficace.

Publié avec l'autorisation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Ottawa, 1998

QS-5341-000-BB-A1
Catalogue No. R2-90/1998
ISBN 0-662-63664-3

©Ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada